PRESIDENTE (Don Orlando Virgili)**.-** Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 20 minutos)

La Comisión de Transporte y Obras Públicas tiene el agrado de recibir a la delegación de la Comisión Directiva del Centro de Navegación.

Sin más, les cedemos la palabra.

SEÑOR BIANCO.- Hemos concurrido en el día de hoy quien habla, Héctor Bianco, Presidente del Centro de Navegación; los contadores Leticia Gallarreta y Bernardo Duck, el doctor Ariosto González y el señor Juan Goñi.

En primer lugar, quiero agradecer la deferencia de los señores Senadores en recibirnos. En esta oportunidad, deseamos plantear algunas inquietudes que tenemos acerca de un tema muy puntual, sobre el cual también quisiéramos exponer nuestro punto de vista.

A estos efectos, el contador Bernardo Duck les podrá informar.

SEÑOR DUCK.- Brevemente, voy a hacer una reseña de la historia del tema que comienza en el año 1992, con la aprobación de la Ley de Puertos, momento en el que el Puerto de Montevideo estaba saturado. En esa oportunidad se elaboró, a instancias de los distintos actores interesados, el Decreto Nº 331/92, que permitió la habilitación de terminales de contenedores con depósitos aduaneros, para dar servicios a terceros y poder desagotar los depósitos portuarios. En ese entonces había barcos que dejaban contenedores, iban a Europa y cuando volvían, se encontraban con que esos contenedores estaban sin abrir. A partir de los años 1993 y 1994, se fueron habilitando una serie de terminales extraportuarias de contenedores que permitieron, básicamente, desagotar el Puerto. Alrededor de 1994 o 1995, comenzaron las concesiones de depósitos o espacios portuarios, con lo que se completó la oferta de servicios por parte de empresas privadas al comercio exterior, en cuanto a lo que eran servicios a la mercadería: la apertura y el relleno de los contenedores, el almacenaje de mercancías previo a la importación o posterior a la exportación.

Entonces, desde el inicio del régimen hubo voces que se levantaron en contra de la actividad y requiriendo ciertas limitaciones a la misma. Cabe aclarar que esta actividad no es un invento o un patrimonio uruguayo, porque las terminales de contenedores existen desde hace cientos de años en todo el mundo y, en general, sus regímenes son amplios en cuanto a las facilidades que se dan para la operativa de apertura de mercadería, al tratamiento de la misma, etcétera.

El hecho es que, indudablemente, se dieron una serie de instancias que terminaron en la aprobación de una norma en la Ley de Presupuesto del período del doctor Sanguinetti, por la cual se facultaba al Poder Ejecutivo a establecer plazos y condiciones de permanencia de la mercadería ingresada a estos depósitos. Esta reglamentación, que incluye esa limitación temporal en materia de plazos, nunca se efectivizó por distintos motivos. El primero de ellos es que, en general, estos regímenes no tienen limitaciones temporales y en caso de que las tengan son relativas, con plazos no menores a un año. Esto se da, en general, en la región, y ni que hablar que también ocurre en el resto del mundo. Entonces, limitar el régimen de depósito aduanero para servicio de terceros, implica, de repente, desviar carga hacia otros regímenes alternativos, como pueden ser depósitos portuarios o zonas francas, que por ley no pueden tener limitación de plazos.

En consecuencia, en la realidad, si hay una limitación de plazos hacia las terminales extraportuarias, eso termina siendo en perjuicio de ese sector específicamente, y no existiría un beneficio real. Las terminales se crearon para agilitar la operativa portuaria y han cumplido y siguen cumpliendo con ese cometido. Hoy por hoy, inclusive enfrentados a la circunstancia de la entrega de la Playa de Contenedores, se entiende que debe haber espacios competitivos de los que tendría esa Playa. Esos espacios son muy limitados en el Puerto; no hay grandes espacios portuarios para el manejo de contenedores, y esto lo dicen los propios operadores involucrados.

En general, estas terminales apuntan a poder derivar contenedores, almacenarlos llenos o, en su caso, vaciarlos y almacenar la mercadería contenida en ellos, en las mismas condiciones que si estuvieran dentro del Puerto. Por supuesto que esto sería con una serie de limitaciones adicionales como, por ejemplo, que no se puede fraccionar ni efectuar algunas operaciones que sí se pueden hacer bajo la Ley de Puertos. Sin embargo, la realidad de las cosas es que se trata de espacios necesarios y, básicamente, representan una válvula de desagote importante para el puerto. Al respecto, actualmente hay un proyecto de decreto que, en realidad, hace muchos años que está en los despachos de los Ministros de Economía y Finanzas y de los Directores Nacionales de Aduana. Algunos de ellos han estudiado el tema con profundidad e, inclusive, en el año 1997 se creó una Comisión que contó con la participación de los Ministerios de Economía y Finanzas y de Transporte y Obras Públicas, de la Administración Nacional de Puertos y de la Dirección Nacional de Aduanas - entre otras – cuyo nombre era Comisión Interinstitucional para la Facilitación de Trámites entre Puertos y Aduanas.

En dicha Comisión se estudió técnicamente el tema de la limitación de los plazos y lo relativo a las condiciones de permanencia, llegándose a conclusiones que fueron firmadas por los actuantes y que en cierta medida se contraponen con algún proyecto que luego vamos a comentar.

Entre los cometidos de la Comisión estaba el planteo del ajuste de los diferentes regímenes suspensivos de aduana existentes fuera de Puerto, para evitar disparidades entre regímenes portuarios y extraportuarios. La misma llegó a una conclusión que refiere a los regímenes suspensivos de aduana, que establece que a petición de la Administración Nacional de Puertos se acuerda que no se modificará el régimen de puerto libre. En caso de producirse ajustes formales que afecten al sistema de control aduanero, éstos

se mantendrán dentro de los lineamientos establecidos en el reglamento de puerto libre y la Administración Nacional de Puertos participará en los estudios de tales ajustes. Posteriormente, en dicha conclusión se manifiesta que el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección Nacional de Aduanas establecerán las condiciones de Visturía y ajustarán los distintos regímenes suspensivos de aduana existentes en el país, para que no se produzcan disparidades entre las condiciones de trabajo de los almacenes extraportuarios con los que se implantan en el interior del Puerto de Montevideo. Asimismo, se garantiza la existencia de un régimen equitativo y homogéneo de operación de todas las instalaciones habilitadas para actividades logísticas y de stock de mercaderías, sea cual sea el régimen suspensivo de aduana en que se enmarquen.

Básicamente, estas son las conclusiones a las que llegó la mencionada Comisión, y son posteriores al artículo de la ley de Presupuesto que habilitaba a fijar plazos y condiciones. En las conclusiones se indicaba que debería haber una cierta armonización de regímenes, aunque sin limitación –porque no se pueden limitar los otros-, creando condiciones similares de trabajo, porque se trata de cometidos parecidos.

Actualmente nos vemos nuevamente enfrentados a un proyecto de decreto –aunque se trata de un viejo tema- que fija plazos realmente exiguos, de 120 días, para la permanencia de la carga de los contenedores. Por esta razón, consideramos que ninguna compañía naviera o armador va a intentar llevar sus contenedores a una terminal extraportuaria, en la medida en que vencido el plazo, la mercadería puede ser incautada por la Aduana. Asimismo, los clientes o los propios interesados difícilmente pueden querer ingresar en un régimen en el cual mañana, porque sí, la Aduana denuncie la mercadería y la incaute. Simplemente, lo que va a ocurrir es que se sustituya un régimen por otro.

Lamentablemente, en materia de espacio el Puerto está acotado, lo que puede generar condiciones bastante caóticas. El plazo no es el único tema que nos preocupa, sino también las condiciones de las cuales se nos ha hablado y que son bastante preocupantes. Me refiero, por ejemplo, al hecho de responsabilizar en primer lugar al depositario por cualquier diferencia que exista en la mercadería. Deseamos aclarar que el depositario no puede tocar bultos ni visualizarlos. Lo mismo ocurre con los contenedores, que están precintados, y con las cajas en sí mismas. Sin embargo, si hay una diferencia, cualquiera sea, podría caber la responsabilidad en primer lugar del depositario, lo cual llevaría a condiciones de trabajo realmente complicadas.

A nuestro entender, los regímenes están apuntando a la eliminación de una cantidad de depósitos realmente pequeños, llamados depósitos fiscales, pero no han realizado la discriminación necesaria con las terminales de contenedores y los depósitos que, a diferencia de las otras, brindan servicios a terceros. El depósito fiscal común recibe mercadería, la almacena y básicamente la utiliza o la importa para sí mismo. En el caso de las otras empresas, son alrededor de siete, y tienen cierta envergadura. Brindan trabajo a una cantidad de gente y han realizado una cierta inversión, ya que todas cuentan con portacontenedores, cuyo costo mínimo es de U$S 200.000. A pesar de que no son empresas como las otras, se han puesto dentro de la misma bolsa, con los perjuicios que eventualmente eso acarrea.

Por nuestra parte, pedimos la vista del expediente, porque no es demasiado bueno hablar sobre comentarios. Estamos realmente muy preocupados, porque esto puede significar el fin de la actividad y la sustitución parcial de un régimen por otro.

Queremos aclarar que el actual es un régimen limpio y no ha tenido problemas. Prácticamente, se trata de empresas nominativas y no vemos la razón por la cual se pone en la misma bolsa terminales, depósitos aduaneros y depósitos fiscales.

Como dijimos, básicamente nuestra intención es solicitar la vista a ese expediente, al que no hemos podido acceder, y poner en conocimiento a la Comisión sobre los inconvenientes futuros que se pueden generar y las situaciones en las cuales puede existir disparidad entre un régimen y otro, disparidad que a la vez no es normal dentro del MERCOSUR.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pregunto si tienen un memorándum para dejarnos.

SEÑOR DUCK.- Tenemos un memorándum en el que se indican algunas cifras del sector, información sobre terminales portuarias y extraportuarias, con datos resumidos en cuanto a la superficie, al valor inmobiliario, a la inversión existente, al personal ocupado, y datos de relevancia como, por ejemplo, el Decreto Nº 331/92 y los artículos del Código Aduanero –que, justamente, no hablan de plazos-, así como alguna información suministrada por Uruguay Siglo XXI, que ha hecho algún estudio al respecto y que nos muestra el porcentaje de distribución de la carga en tránsito entre los distintos regímenes o la participación de cada uno de ellos. También tenemos un único ejemplar de un memorándum que recién se nos presentó, que básicamente trata de un estudio que se encomendó sobre los plazos y cómo están regulados en la región y en el mundo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sería de interés, pues, que se nos hiciera llegar todo ese material.

SEÑOR FERNÁNDEZ HUIDOBRO.- Como ustedes acaban de señalar, el Puerto de Montevideo tiene áreas limitadas. Pregunto, en la hipótesis de que prosperara este Decreto –que, según entendí, no está contenido en las carpetas, porque ustedes no lo han conseguido-, que arriesgaría la posición de las terminales de contenedores y de los depósitos fiscales, con lo cual sus efectos empezarían a cundir, adónde irían a parar los contenedores que no cupieran en las áreas limitadas del Puerto o en los desaparecidos terminales de contenedores y depósitos fiscales.

SEÑOR DUCK.- En la terminal de contenedores se manejan contenedores llenos y también vacíos, y mercadería proveniente de la apertura de contenedores. Los contenedores vacíos no tienen cabida en el puerto; no pueden ser operados allí. Con relación a los contenedores llenos hay una situación nueva a partir de que la terminal Cuenca del Plata comience a operar. Hoy por hoy hay un operador principal en el Puerto que trabaja muchos contenedores. El mismo nos ha expresado su gran preocupación porque no tiene espacio suficiente dentro del Puerto. Hay clientes que eventualmente van a ser repartidos entre esta empresa y Cuenca del Plata, y no sabemos qué parte tendrá cada una. Al día de hoy, en general el volumen está siendo manejado por esa empresa, pero cuando mañana se entregue la playa de la Administración Nacional de Puertos, no podrá llevar contenedores a su competidora.

También en ese sentido, se nos ha expresado la preocupación de que los espacios intraportuarios existentes actualmente no alcanzan para cubrir la demanda de contenedores llenos.

Al margen, está el tema de las mercaderías. En general, los depósitos portuarios tienen un cometido similar. El mercado de los depósitos portuarios, en realidad, está más dirigido al tránsito de mercaderías y a los centros de distribución. Lo que se hace en las

terminales son rellenos de contenedores para exportación, almacenamiento de mercaderías de compañías agentes de carga o marítimas, y mercadería de tránsito y de importación.

Entiendo que la capacidad que tienen las terminales extraportuarias no puede ser absorbida por los depósitos portuarios que están bastante saturados. En consecuencia, se va a generar un problema adicional en materia de almacenamiento de mercadería, que podría ser volcado hacia otro régimen alternativo como el de zonas francas.

No sé si el Estado puede incautar la mercadería después o qué podría ocurrir luego con los juicios, pero la falta de espacio adicional es un tema preocupante tanto en lo que hace al área de contenedores como al de mercaderías.

SEÑOR FERNÁNDEZ HUIDOBRO.- ¿Dónde tendríamos que gestionar ese Decreto?

SEÑOR DUCK.- Al Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR GONZÁLEZ.- Quería contestar al señor Senador que el Gerente General de Terminales Portuarias Rioplatenses de Buenos Aires, licenciado Montanden, cuando se habló en Argentina de eliminar las terminales extraportuarias que se crearon en 1990 –hizo una crítica muy severa por haber hecho de Puerto Madero una zona de restoranes y no haberla destinado a depósitos-, ha dicho que colapsaría todo el régimen portuario argentino si se procediera de ese modo, que se perdería tránsito por el Puerto de Buenos Aires y también carga. No hay por qué pensar que en Uruguay no sucedería lo mismo. Si el Puerto no puede operar con velocidad en el retroceso y recarga de contenedores, los buques operarán donde puedan hacerlo más rápido. Hoy por hoy operarían en Buenos Aires, ya que en Santos es imposible.

Por otra parte, tenemos la experiencia argentina, que hace lo imposible por perder carga, y algo nos toca a nosotros. Por ejemplo, se hizo una inversión gigantesca en Zárate – Brazo Largo para situar allí un puerto especial de automotores y si, como dicen los argentinos, a los noventa días no se le da "destinación" aduanera, el vehículo se remata.

Ahora está por surgir una gran industria en Punta del Sauce, Juan Lacaze, para almacenar, pasados los setenta días de Zárate – Brazo Largo, los vehículos en Uruguay, puesto que tuvimos la suerte de que los argentinos han puesto toda clase de trabas a su propio comercio. Ellos se pueden dar el lujo de hacerlo porque son una gran potencia.

Creo que Uruguay perdería carga, que dejaría de ser lo que pretendemos, es decir, un centro regional. Debemos aspirar a eso aunque somos chiquitos; siempre hemos tendido a eso y lo hemos logrado, por una política y una mentalidad adecuadas, por otorgar facilidades, por no ser paraíso fiscal. El puerto libre de Montevideo no es más que lo que era el puerto en 1940. La ley no cambió nada; vino a derribar los decretos que trabaron todo el quehacer portuario. El nuestro siempre fue un puerto libre, un puerto de tránsito y se tomó el ejemplo del de Hamburgo, que sí es un puerto realmente libre, operativo y no el más grande de Europa. Sí lo es el de Rotterdam, que es más libre y más operativo que aquél.

Creo que, de esa forma, estaríamos perdiendo cargas y ellas no irían a las zonas francas, ya que la más cercana está muy lejos del Puerto de Montevideo.

SEÑORA GALLARRETA.- Simplemente, quisiera resaltar algo que, si no me equivoco, ya lo ha expresado el contador Duck. Estamos hablando de 10 terminales extraportuarias y no de 200 ó 300 depósitos fiscales que están habilitados. Se trata de empresas que han tenido inversiones muy importantes y cada una de ellas maneja entre U$S 4:000.000 y U$S10:000.000.

Por otra parte, queremos destacar que no hemos podido acceder al decreto en cuestión. El propio señor Ministro de Economía y Finanzas no ha querido entregar una copia del decreto a nuestra gremial, a la que le gustaría poder contar con ese material a la hora de estudiar el tema.

SEÑORA POU.- Es un gusto contar con la presencia de nuestros invitados en la tarde de hoy. Como sabemos, la entidad portuaria ha estado presente en este ámbito a través de las distintas asociaciones, pero siempre con la misma inquietud. De hecho, hemos hablado en reiteradas ocasiones con el propio señor Ministro de Transporte y Obras Públicas sobre el tema del puerto y creo que, no en balde, parte del inicio de la historia de nuestro país se llamó la lucha de puertos. Muchas veces perdemos de vista que el puerto comenzó siendo el alma, el primer motor del país, y por estar ahí, por la naturaleza y la rotación de la tierra, nos olvidamos que tenemos que cuidarlo. Por ello, me parece muy interesante todo lo que nos han contado en la tarde de hoy y, a fin de redondear un poco este tema –que no domino pero que me interesa-, quisiera formular algunas preguntas.

Si no me equivoco, las empresas a las que estamos aludiendo figuran en el cuadro final. Sería muy interesante mirar después los puestos de trabajo que proporcionan todas esas empresas y, según puedo advertir, se maneja un número de 149.

Además, veo que es importante la cifra que se paga de canon por año a la ANP. Entiendo que la Administración Nacional de Puertos ahora estaría en serias dificultades, ya que comienza a pagar cosas que no abonaba antes. Simplemente, quisiera saber cómo se vería afectado ese canon. A su vez, deseo saber si el canon que se paga representa una cantidad fija o está directamente relacionado con la actividad.

SEÑOR DUCK.- Básicamente, el cuadro está separado en dos partes. Por un lado, figuran las terminales portuarias y, por otro, las extraportuarias.

La limitación en cuanto a los plazos no puede alcanzar a las terminales portuarias porque, por ley, no tienen plazo. Por otro lado, existen otros aspectos del proyecto de decreto que nos preocupan enormemente y que sí tendrían alcance en lo que tiene que ver con las terminales portuarias. No obstante, como no hemos tenido una mayor información, no podemos evaluar la situación más que basándonos en un proyecto anterior de decreto que tenemos en nuestro poder y alguna confirmación en cuanto a que, en cierto sentido, se mantienen esos temas.

Las terminales extraportuarias no pagan canon a la ANP y son habilitaciones de la Dirección Nacional de Aduanas que depende del Ministerio de Economía y Finanzas. No dependen de la ANP y, por ende, tampoco del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Las terminales portuarias, por su parte, son concesiones o permisos otorgados por la ANP y sí pagan un canon. No obstante, estas últimas tienen otras facilidades que son bastante más amplias que las que tienen las terminales extraportuarias. Por ejemplo, las

terminales extraportuarias tienen que hacer un trámite, es decir, llenar un documento aduanero para llevar mercaderías o contenedores a ellas, mientras que las terminales portuarias no. O sea que están frente al muro y no hay trámites previos. En realidad, ese es uno sólo de los aspectos y hay muchos otros que comprenden mayores beneficios.

En síntesis, reitero, no hemos tenido mayor acceso al decreto y, por ello, no podemos opinar con propiedad en cuanto a sus alcances.

SEÑOR RIESGO.- Independientemente de que este planteamiento que están haciendo nuestros invitados sea elevado al Ministerio de Economía y Finanzas, pediría que también fuera enviado a la Cartera de Transporte y Obras Públicas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Todo lo que han expresado en este ámbito nuestros invitados será, entonces, elevado a los Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Economía y Finanzas. Nosotros podemos compartir su planteamiento pero, en definitiva, este tema debe ser resuelto por los mencionados Ministerios.

SEÑOR GOÑI.- Como decía el doctor González, dentro de las terminales extraportuarias captamos el 70%, o sea, 3.000 contenedores vacíos. Cabe señalar que allí existe un valor agregado, ya que trabajan reparadoras de contenedores, se realiza el lavado de los contenedores, es decir, que se hace testeo de estructuras y de motores. A su vez, con respecto a los autos, somos una terminal que opera en régimen fiscal con los vehículos. Quizás nos podríamos beneficiar por la situación de Argentina, porque dentro de nuestra terminal tenemos un espacio para almacenar vehículos en régimen fiscal. Esto incluye otro valor agregado que tiene que ver con la preparación de las unidades, el medido de los niveles, el lavadero, etcétera, todo lo que conlleva un personal que realiza esas tareas. La terminal extraportuaria no sólo almacena contenedores vacíos, sino también mercaderías. Allí se da trabajo a mucha gente y existe personal conexo a las operaciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si nuestros invitados consideran que han olvidado realizar algunas expresiones, nos las pueden hacer llegar por escrito y, de esa forma, con mucho gusto las elevaremos al Ministerio.

Agradecemos su visita y quedamos a las órdenes para futuras reuniones.

(Se retiran de Sala los representantes de la Comisión Directiva del Centro de Navegación)